

实现农村脱贫致富与就地转移富余劳动力

——学习习近平《摆脱贫困》一书的体会

许经勇

(厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005)

[摘 要]改变农村贫困落后面貌,在劳动力资源配置上有两种模式可供选择:一种模式是把农村富余劳动力全部转移到城市;另一种模式是通过发展大农业和农村二、三产业,在农村社区就地吸收、消化富余劳动力,走就地城镇化道路。我国改革开放以来的实践经验表明,第一种模式运行的结果,既没有能够促进农村经济社会的相应发展,又造成城乡差别持续扩大。只有选择第二种模式,才能促进农村经济社会的健康发展,把城镇化与新农村建设有机地结合起来,向着城乡一体化方向前进。就地转移劳动力与就地城镇化,是我国农村脱贫致富的必由之路。习近平同志在《摆脱贫困》一书中,特别强调就地消化富余劳动力以及就地城镇化对农村摆脱贫困的重要意义。

[关键词]农村脱贫致富;就地转移劳动力;就地城镇化

[中图分类号]F323.8 [文献标识码]A [文章编号]1003-7608(2017)12-0038-05

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2017.12.009

改革开放以来,伴随着我国经济高速增长,城镇化步伐呈现加快推进的态势,城镇化率提高了 30 多个百分点,2016 年达到 57.35%。我国城镇化水平已经超过世界平均水平。当前我国城镇化面临的主要问题,已经不是速度偏慢的问题,而是质量不高的问题。实践向我们提出了这样一个问题,即我国城镇化的“核心”与“目标”是什么?笔者认为,我国城镇化的核心是“以人为本”,城镇化的目标是城乡一体化。也就是说,我国的城镇化不是仅仅解决城镇建设与发展问题,还要同时带动农村经济社会的发展,向着城乡一体化的方向前进,逐步缩小乃至最终消灭城乡差别,让城乡居民都能共享改革发展的成果^[1]。那么,根据上述的指导思想,我国农村富余劳动力应当如何转移,我国的城镇化应当选择什么样的发展模式呢?习近平同志在《摆脱贫困》一书中做了精湛的论述,具有重要的指导意义。

一、异地转移富余劳动力难使农村脱贫致富

长期以来,许多人认为,我国农村之所以贫困,主要原因是人口太多,劳动力过剩,人均、劳均占有资源少,

劳动生产率低,因而给出这样的结论,即要想使我国农村摆脱贫困,唯一的途径就是把农村富余的劳动力向大中城市转移。这种观点把农村人口多、劳动力多,完全看成是一种负担与包袱。诺贝尔经济学奖的获得者、城乡二元经济理论的奠基人威廉·阿瑟·刘易斯教授所创立的要素配置模型,就是按照这种逻辑思维设计的。刘易斯认为,由于在农业部门中存在着规模庞大的过剩劳动力,其边际产出率甚至是趋于零。如果能够创造条件使他们转移到城市非农产业,就能为城市工业化提供低成本劳动力,加快城市工业资本积累速度。随着城市工业资本积累规模的扩大,又可以创造更多的就业岗位,继续吸引从农村转移过来的富余农业劳动力。与其相对应,由于农村富余劳动力越来越少,劳均占有的资源越来越多,其产出量不仅没有减少还将增加,农业劳动力的绝对生产率或相对生产率便会因此随之提高,农业劳动的经济效益就会呈不断上升的趋势,农业劳动与非农业劳动的比较利益就会逐渐趋于均衡,劳动力在农业部门与非农业部门以及农村与城市之间的转移速度

[收稿日期]2017-10-15

[基金项目]本文系 2017 年福建省中国特色社会主义理论体系研究中心立项课题“从发展大农业和农村教育关系的视角探讨闽东脱贫致富”(FJ2017B022)的阶段性成果

[作者简介]许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授、博士生导师、国家级有突出贡献专家。

就会逐渐减缓下来,城乡差别就会逐渐缩小。这就是所谓的“刘易斯拐点”^[2]。

刘易斯所断言的通过向城市转移农村富余劳动力能够使农村摆脱贫困的理论,并没有在我国的改革实践中变为现实,还给帮贫扶贫带来相当严峻的挑战。改革开放近四十年来,我国有1.7亿的农村劳动力异地转移到大中城市就业,城乡差别并没有因此明显缩小,甚至还呈扩大的趋势。究竟是什么原因呢?笔者认为,主要原因有两方面:一是转移到城市的劳动力,已经不是刘易斯模型所设置的“剩余”劳动力,而是“必要”劳动力。也就是说,年轻有为、素质相对较高的劳动力,大部分转移到城市就业,留在农村的劳动力,大部分是年老体弱多病的人或者小孩。其结果是,一方面,降低了城市的老龄化率;另一方面,提高了农村的老龄化率。不言而喻,输出较高素质的劳动力、留下较低素质的劳动力,是不可能使农村的面貌得到根本性改变的。二是转移到城市的那部分劳动力,其所创造的财富或价值,大部分留在城市,能够带回农村的则是很小的一部分。虽然短期内能够缓解劳动力供求矛盾,增加农民工收入,改善农民工的生活,但却很难带动输出地农村经济的发展与繁荣。实践经验告诉我们,农民工输出大省(如四川、湖南、河南、安徽等),肯定是比较穷的省;农民工输入大省(如江苏、浙江、广东等),肯定是比较富裕的省。如果不改变劳动力资源配置模式,这种两极分化的态势永远都无法扭转。改革开放近四十年来,全国还没有发现哪一个省通过大规模输出农村劳动力能由穷省逐渐变成富省,以及因此而改变农村贫困落后的面貌。浙江省是全国少有的依靠本地经济发展(尤其是乡镇经济发展)消化农村富余劳动力的省份。该省的主要特点是农村二、三产业较为发达,小城镇经济以及县域经济都较为发达,农村经济较为繁荣,城乡居民收入差别比全国低1个百分点。由于城乡发展较为协调,虽然浙江省的腹地在全国排列第29位,但地区生产总值在全国则排列第4位。由此可见,就地转移农村劳动力和就地城镇化,能够有效地带动农村经济发展,是农村以及该地区由穷变富的根本出路。改革开放以来,人们往往把城市化片面理解为农村各种要素单向转移到城市,其结果必然导致土地、劳力、资本等要素过度向城市转移,导致农村和小城镇空心化,城乡差别不断扩大。特别需要指出的是,由于我国长期实行城乡二元体制,要素在城乡之间不仅是单向流动,即农村单向地向城市流动,而且这种流动是借助于城乡二元体制,实行不等价交换,也就是人们通常所说的劳力、土地、资金价格“剪刀差”。这是我国城乡差别难以缩小的制度性原因或体制性原因。

二、就地转移富余劳动力是农村脱贫致富的重要途径

在如何消化农村富余劳动力问题上,与传统的占主导地位的社会思潮不同,习近平同志不赞成“农民大量进城”的观点与做法,并明确指出“这是错误的。”“我认为在现阶段乃至今后的一个较长时期,要让城市全部消化农村富余劳动力是不现实的,也是有害的。”“农村富余劳动力转移的较好选择是:从空间说,提倡就地转移,离土不离乡,进厂不进城;从方向说,侧重于大力发展大农业,推进山海开发,鼓励富余劳动力因地制宜转移,宜农则农,宜林则林,宜渔则渔,宜牧则牧。同时鼓励兼业经营,如运输、饮食服务、服装加工等。”“小平同志多次指出,要把农村一半以上的劳动力转移出来搞二、三产业,才能使农村走向小康。”^[3]习近平同志把就地转移富余农业劳动力和就地城镇化(即把农村化为城镇),放在十分重要的位置,并强调指出,农村富余劳动力是“一种极其宝贵、可待开发、可能创造巨大价值的崭新资源,我们应及时疏导,把富余劳动力引向山海开发,进行农副产品深度加工,大力发展外向型经济,抓住这一机遇,推动农村经济上新的台阶”^[4]。习近平同志的思想与诺贝尔经济学奖获得者、人力资本理论的奠基人西奥多·W.舒尔茨教授的思想是相一致的。舒尔茨教授的研究成果揭示,农村之所以贫穷,主要原因不是人口数量多,而是人口的质量比城市低。如果我们能够创造条件,通过发展农村教育,提高农村人口质量,他们就有能力向农村生产的广度深度进军,创造日益增多的物质财富,使农村富起来。就业问题、收入问题,说到底是个与教育息息相关的人口质量问题。劳动者受教育的机会越多,受教育的水平越高,就业机会就越多,生活就会越富裕。要改变农村贫穷落后的面貌,就必须加大对农村教育的投入力度^[5]。这和习近平同志所说的农村富余劳动力是一种极其宝贵、可待开发、可能创造巨大价值的崭新资源是一致的。那么,如何开发农村劳动力资源呢?习近平同志认为,必须把教育搞上去。“我们必须站在经济、社会发展战略的高度来思考教育问题”。“经济靠科技,科技靠人才,人才靠教育。教育发达—科技进步—经济振兴是一个相辅相成、循序渐进的统一过程,其基础在于教育”^[6]。

把劳动力就地转移与就地城镇化放在首要位置,指导思想很明确,即农村脱贫致富主要依靠贫困地区广大农民群众的积极性与创造性,要坚持自力更生为主,外部援助为辅的原则。对广大农村来说,贫困群众既是脱贫致富的对象,更是脱贫致富的主体力量和内生动力。我们应当把立足点放在调动贫困地区群众的积极性与

创造性上。这就存在着如何正确处理“输血”与“造血”的关系。与劳动力就地转移相联系的是农村工业化,即在农村地区发展二、三产业,实现一、二、三产业融合发展。这种就地转移劳动力的农村工业化模式,突破了传统的城乡二元经济结构,把城市工业化和农村工业化有机地结合起来。由于农村工业是适应农村发展的需要并依靠农民自己的力量兴起的,能够直接带动农村的产业结构与就业结构的调整、升级。农村产业结构与就业结构调整的过程,就是农村资源开发、利用程度提高的过程。随着农村资源开发程度的提高,不断向生产的广度、深度进军,将使广大农民直接享受资源增值的效益,并使越来越多的资源转变为资产、变为财富。这是农民脱贫致富的重要途径。我们必须认识到,农业劳动力向农村以外的大中城市转移,同留在农村就地发展非农产业,通过农村工业化带动小城镇经济和县域经济的发展,对农村经济面貌的改变、农民收入的增加以及城乡差别的缩小,所产生的效果有很大的差别。福建省晋江市(县级市)之所以能够稳居全国百强县前十位,就在于农村富余劳动力实现就地转移,就地发展农村二、三产业,实现就地城镇化,二、三产业的产值占该市生产总值的98%以上。该市把城镇化建立在农村经济繁荣的基础上,不仅消化农村所有富余劳动力,还从外地外省输入100多万劳动力。

习近平同志之所以强调要把就地转移农村劳动力放在重要的位置,是因为只有这样做,才能确保农村劳动力的合理流动,广开农民就业门路,并有效带动农村经济的繁荣,避免农村劳动力过度流向大中城市所引发的“城市病”(如住房困难、交通拥挤、环境污染)。这就要求必须积极发展乡镇企业和小城镇经济以及县域经济。积极发展乡镇企业,引导农村富余劳动力到乡镇企业就业,逐步消除城乡二元经济结构。城市搞工业、农村搞农业的城乡二元经济结构,是导致我国城乡差别的产业因素。要改变我国农村贫困落后面貌,除了城市基础设施要向农村延伸、基本公共服务要向农村覆盖外,城市产业结构也要向农村扩散。只有通过发展农村二、三产业,逐步缩小农村产业与城市产业、农村经济与城市经济的巨大反差,农村经济与城市经济才能逐渐融为一体,城乡差别才能逐步缩小。当前我国城镇化过程中面临的一个突出的难题,就是如何解决双重城镇化率问题,即按常住人口计算的城镇化率和按户籍人口计算的城镇化率,也就是如何把农业转移人口转化为市民。在我国城镇化过程中,农民转变为农民工,职业转变了身份却没有转变;而农民工转变为市民,职业没有改变,但身份改变了。为何改变身份这么难?关键在于城乡差

别悬殊,要把农民工转变为市民,所需要付出的成本高。特别需要指出的是,长期以来,我国基本公共服务的投入,是按城市级别高低而形成梯次递减。即城市规模越大,级别越高,人均基础设施与基本公共服务投入越多。这就导致农民工大规模集中进入大城市。由于大城市户籍含金量很高,农民工市民化的成本特别高,落户的难度就特别大。提高大城市户籍人口城镇化率因此面临严峻的挑战^[7]。如果我国城镇化从一开始,就把异地转移劳动力和异地城镇化同就地转移劳动力和就地城镇化有机地结合起来,并把重点放在就地转移劳动力和就地城镇化上,城乡差别就会比现在小得多,农民工市民化所面临的挑战也就会小得多。因为就地转移劳动力和就地城镇化与城乡差别的缩小以及城乡一体化是相辅相成的。“水到渠成,瓜熟蒂落。”我国改革开放以来所创造的“温州模式”“苏南模式”,都是通过发展乡镇企业、就地转移农村富余劳动力和就地城镇化的途径,逐步走向城乡一体化。这条道路既能加快城镇化步伐,又能带动农村经济发展,使广大农民有效摆脱贫困。我国的温州地区、苏南地区是我国城乡经济较为发达的地区,是城乡差别较小的地区,是城乡一体化程度较高的地区,其中的重要原因,就在于它们走的是就地转移农村富余劳动力、就地城镇化的道路。

三、要优化城镇化布局,加快发展小城市和小城镇

要把异地转移农村富余劳动力为主转变为就地转移农村富余劳动力为主,就必须相应调整我国城镇化的空间布局,加快发展小城市和小城镇。当前我国城镇化面临的一个突出问题,就是城镇空间布局与规模结构不合理,即相对于大城市,中小城市和小城镇发展严重滞后,具体表现在中小城市和小城镇数量少,集聚产业和人口动力不足,发展质量和水平不高等。由此带来大城市与中小城市(包括小城镇)发展严重失衡,城镇化布局不合理,人口城镇化滞后,以及大城市病凸显等一系列矛盾,从而制约了我国城镇化发展质量和效益的进一步提高,特别是削弱了城镇化对农村发展的辐射、带动作用,导致城乡差别难以从根本上逆转。为了更快地改变我国农村落后面貌,客观上要求必须加快小城市和小城镇的发展步伐,为就地转移农村富余劳动力开辟广阔的空间。这就决定了中国特色城镇化,突出表现在“双重城镇化”,即农村人口向城市异地转移的异地城镇化和农村人口就地转移的就地城镇化。这是中国特有的城乡二元体制的必然产物。新中国成立以来,政府对城市居民实行的是一种低工资、高就业、高福利的就业制度,使得原有的城市居民及其后代垄断了城市二、三产业的就业门路。这种就业制度不仅牺牲了兼顾“效率与公

平”的重要原则,还助长了城市居民的依赖思想,妨碍企业效率的提高,使企业和国家的负担越来越沉重,阻碍了农村人口向城市的转移。改革开放以来,虽然各级政府逐渐放宽农村人口向城市转移政策,但农民的身份却不能改变,即不能与城市居民同工同酬,享受同等社会福利。形成了难以破解的“常住人口城镇化”与“户籍人口城镇化”这一中国特有的“双重城镇化率”。2016年我国常住人口城镇化率达到57.35%,户籍人口城镇化率仅达到41.2%,二者相差16.15%。这就决定了中国特色城镇化,是“双重城镇化”,即在城市地区发展城市群,发挥大中城市的辐射作用;在农村地区发展小城镇,推进农村城镇化。这两种不同层次的城镇化,构成中国特色城镇化的重要特征。与此同时,中国的城镇化不能走习近平同志所质疑的“大量农民涌入都市的道路”。中国的城镇化要实行大中小城市和小城镇并举的方针,形成分工合理、各具特色的城镇体系。要走一条符合中国国情的大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。中国之所以不采用国际通行的“城市化”的提法,而是采用“城镇化”的提法,就是为了告诫人们,不能忽视小城镇的战略地位。小城镇处于城之尾、乡之首,对于打破城乡分割,把城市与农村紧密连接起来,实现城乡之间的稳定联系,起着不可替代的作用,是深入农村腹地、传播城市文明和辐射农村经济的桥头堡。多年来全国一些地区实行省直管县、撤县设市、强县扩权、强镇扩权的改革,都是为了加快小城镇的发展步伐。在城乡户籍制度改革过程中,许多地方之所以率先放开小城市和小城镇的入户限制,除了小城市和小城镇的户籍含金量较低外,还因为小城市和小城镇的发展是建立在农村经济繁荣的基础上,基本上不存在城乡二元体制的障碍,不存在“常住人口城镇化率”与“户籍人口城镇化率”的双重城镇化率,农业转移人口的市民化成本低。

改革开放以来,加快小城镇建设,始终是中央一再强调的重要国策。我国著名社会学家费孝通早年在农村搞调查时,就逐渐认识到,要改变农村的落后面貌,仅仅依靠大中城市的辐射、带动作用是不够的,在农村社区要形成一个既不同于农村,又与周围农村保持密切联系的实体,我们可以把这种实体称之为“小城镇”。费孝通在广泛社会调查的基础上,创造性地提出“小城镇、大战略”的思想,引起了中央的高度重视。改革开放初期,胡耀邦曾经指出,如果我们的国家,只有大城市和中等城市,没有小城市和小城镇,农村的政治中心、经济中心、文化中心就没有脚。要发展农村商品经济,没有小城镇是不行的。1979年9月,十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》指出:有

计划地发展小城镇建设和加强城市对农村的支援。这是加快实现农业现代化,实现四个现代化,逐步缩小城乡差别、工农差别的必由之路。我国农村现有8亿人口,有3亿劳动力,随着农业现代化的发展,必将有大量农业劳动力可以逐步节省下来,这些劳动力不可能也没必要都进入现有的大中城市,工业和其他各项建设事业也不可能和没必要都放在这些城市。我们一定要十分注意加强小城镇的建设,逐步用现代工业交通业、现代商业服务业、现代教育科学文化卫生事业把它们武装起来,作为改变全国农村面貌的前进基地。1980年12月,国务院颁发的《批转全国城市规划工作会议纪要》指出:依托小城镇发展经济,有利于生产力的合理布局,有利于就地吸收农业剩余劳动力,有利于支援农业和促进当地经济文化发展,有利于控制大城市的规模。从长远看,对逐步缩小城乡差别和工农差别,也有重要意义。《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》首次明确提出:发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略。这有利于乡镇企业相对集中,更大规模地转移农业富余劳动力,避免向大中城市盲目流动;有利于提高农民素质,改善生活质量;也有利于扩大内需,推动国民经济更快增长。十六大报告把大中小城市和小城镇协调发展上升到中国特色城镇化道路的高度。中国特色城镇化道路的真谛,就在于它和解决中国“三农”问题紧密联系在一起。2016年3月颁布的国家“十三五”规划,特别强调优化城镇化布局和形态,加快发展中中小城市和特色小镇。文件是这样表述的:以提升质量、增加数量为方向,加快发展中中小城市。引导产业项目在中小城市和县城布局,完善市政基础设施和公共服务设施,推动优质教育、医疗等公共服务资源向中小城市和小城镇配置。加快拓展特大镇功能,赋予镇区人口10万以上的特大镇部分县级管理权限,完善设市设区标准,符合条件的县和特大镇可有序改市,因地制宜发展特色鲜明、产城融合、充满活力的小城镇。我国的城镇化体系之所以要求大中小城市和小城镇协调发展,为的是防止把城市化理解为农村要素单向向城市流动的错误倾向,以及由此而造成的城乡差别持续扩大。我国乡村城市化模式,是中心城市、城市边缘区、乡村三维区相互作用、相互影响的发展模式,而不是农村要素单向向城市流动的模式。

既然改革开放以来,中央一再强调我国的城镇化必须走大中小城市和小城镇协调发展的道路,那么为何会出现小城市和小城镇发展严重滞后的问题?这有多方面的原因。从产业布局和人口流向的角度看,之所以会向大中城市集中,是因为可以获得集聚效益和规模效

益。城市经济的本质在于其空间的集聚性以及由此产生的集聚经济效应,能够不断地从外部吸收资金和人才,并不断向外输出创新产品和产生新的企业,使经济实力迅速增强和就业机会不断增多,并因此推动着城市规模的不断扩大。我国的实践经验表明,大城市的集聚经济效益往往明显大于中小城市。这是我国大城市的发展速度之所以明显快于中小城市和小城镇的重要原因。从城市投入政策的角度看,人均公共资源投入量是依据城市行政级别高低配置的,而不是按人口规模(包括非户籍外来人口)配置的。城市级别越高,城市建设(包括基础设施与基本公共服务)人均公共资源投入量越多,导致城市级别越高,不仅就业机会越多,而且基础设施建设和基本公共服务水平的档次越高,其户籍的含金量越高,农民落户大城市的欲望就越强。在这种情况下,尽管政策上放开小城市和小城镇的落户限制,农民的落户意愿仍然很低。我国城镇化进程中存在着政府行为(如行政区划体制僵硬)与市场行为相背离的现象,从而影响着城镇化的可持续发展。目前我国经济发达地区已经有很多乡镇人口密集度远远超过城市,但却无法升级为城市。如广东省东莞市虎门镇,人口将近100万,2015年生产总值447亿元,财政收入30多亿元,还只能是建制镇,在编行政干部只有80多人。浙江省苍南县龙港镇,2016年常住人口将近45万,非农业人口占88%,生产总值240亿元,财政收入25亿元,超过全国145个县级市,至今仍然是一个建制镇。国务院规定的撤县设市的标准是:所在镇人口不低于12万人,地区生产总值不低于60亿元,财政收入不少于3亿元。上述两个镇的指标都远远超出这个标准。这也是这些年来小城市和小城镇发展之所以严重滞后的重要原因。大城市与中小城市以及小城镇之所以不能协调发展,其根本在于资源配置效率存在明显的差别。如何从根本上消除这种差别,是全面深化改革所必须解决的重要问题。资源配置的最佳效果应当是在既定的技术条件下,各种资源(大城市和中小城市以及小城镇资源)的边际回报

率相等。浙江省之所以能以较小行政腹地(列全国29位)创造较大的地区生产总值(列全国第4位),其根本原因就在于大城市与中小城市以及小城镇和城市与农村的资源边际回报率的差距比全国小。“五大发展理念”之所以把“协调”放在突出位置,这是其中的一个重要原因。协调发展说到底,就是解决发展不平衡、效率不高的问题。这是新常态下推动经济发展的重要动力。

这就存在着如何正确处理政府与市场的关系问题。当前要把重点放在规制政府的行为,防止政府因政策偏向而导致集聚效应扭曲,尽可能减少政府的“越位”行为。必须遵循的原则是,既要发挥市场在资源配置中的决定性作用,又要发挥好政府在优化制度环境、城镇化规划、基础设施建设以及基本公共服务均等化等方面的导向作用,尽可能减少政府的“缺位”行为。政府具体导向作用表现在,引导产业项目在小城镇布局,完善小城镇基础设施和公共服务设施,推动优质教育、医疗卫生等公共服务资源向小城镇配置。因地制宜地发展特色鲜明、产城融合、充满活力的小城镇。要加快拓展特大镇的功能,赋予镇区人口10万以上的特大镇部分县级管理权限,完善设市设区标准,符合条件的特大镇可有序改市。

[参 考 文 献]

- [1]许经勇.我国城市化的目标:城乡一体化[J].马克思主义与现实,2006(6):23~26.
- [2]刘易斯.二元经济理论[M].北京:北京经济学院出版社,1988.
- [3][4][6]习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,1992.
- [5]西奥多·W.舒尔茨.论人力资本投资[M].北京:经济学院出版社,1990.
- [7]许经勇.户籍制度改革重在赋权和增利[N].人民日报,2013-08-11.

[责任编辑:付钦太]